

Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung als Elemente für erfolgreiche Monitoring- und Evaluierungsprozesse

Kufeld, Walter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kufeld, W. (2009). Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung als Elemente für erfolgreiche Monitoring- und Evaluierungsprozesse. In C. Jacoby (Hrsg.), *Monitoring und Evaluation von Stadt- und Regionalentwicklung* (S. 61-73). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358290>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Walter Kufeld

**Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit
in der Raumordnung als Elemente für erfolgreiche
Monitoring- und Evaluierungsprozesse**

S. 61 bis 73

Aus:

Christian Jacoby (Hrsg.)

**Monitoring und Evaluation von
Stadt- und Regionalentwicklung**

Arbeitsmaterial der ARL 350

Hannover 2009

Walter Kufeld

Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung als Elemente für erfolgreiche Monitoring- und Evaluierungsprozesse

Gliederung

- 1 Notwendigkeit von adressatenbezogener Öffentlichkeitsarbeit
- 2 Potenziale einer offensiven Kommunikationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit
 - 2.1 Funktionen der Beteiligung der Öffentlichkeit
 - 2.2 Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung
- 3 Nutzung moderner Kommunikationstechnologien in der Raumordnung
 - 3.1 Möglichkeiten des Internets (Praxisbeispiele)
 - 3.1.1 Moderner, zukunftsfähiger Regionalplan
 - 3.1.2 Internet als Wirkungsebene des Raumordnungsverfahrens
 - 3.2 Weiterentwicklung von Geographischen Informationssystemen als Informationsdrehscheibe
 - 3.2.1 Bayerisches Rauminformationssystem (RISBY)
 - 3.2.2 Potenzielle Synergieeffekte durch Kombination von RISBY und SISBY
 - 3.2.3 Landschaftsentwicklungskonzepte
 - 3.3 E-Government in der Raumordnung als Darstellungsmöglichkeit einer modernen, bürgerfreundlichen Verwaltung
- 4 Innovative Kommunikation und neue Strategien durch Bündelung vorhandener Instrumente
 - 4.1 Zusammenwirken von Regionalem Standortmarketing und Regionalmanagement (als Kooperationsbeispiel)
 - 4.2 Strategisches Kommunikations- und Beteiligungsmanagement
- 5 Möglichkeiten und Notwendigkeiten zur Weiterentwicklung einer transparenten und überprüfbaren Landes- und Regionalplanung

Literatur

1 Notwendigkeit von adressatenbezogener Öffentlichkeitsarbeit

Sinn, Zweck und Nutzen von Raumordnung, Landes- und Regionalplanung müssen – gerade in einer Metropolregion wie der Region München – erkennbar sein. Dazu ist es notwendig, die Adressaten gezielt anzusprechen und zu informieren. Zudem ist von einer wachsenden Bedeutung einer „neuen Planungskultur“ auszugehen, die durch Adressatenorientierung, Dialog und Kooperation sowie durch Projektorientierung gekennzeichnet ist und so auf den Wandel von einem rein hierarchischen zu einem kooperati-

ven Verständnis staatlichen Handelns reagiert (Danielzyk/Hanebeck/Knieling/Reitzig 2004:31).

Wer sind nun die Adressaten der Raumordnung? Vor allem Kommunen, Verbände und Institutionen, die als Träger öffentlicher Belange fungieren, aber auch die sogenannte Fachöffentlichkeit sowie Planungsbüros und Wirtschaftsbetriebe können hier genannt werden. In zunehmendem Maße muss auch die Bürgerschaft zu den „Kunden“ der Landes- und Regionalplanung gerechnet werden.

Im Sinne von „Popularisierung von Raumordnung“ sollten die Instrumente der Landes- und Regionalplanung als „Produkte“ vermarktet werden. Diese Produktorientierung darf jedoch nicht als Selbstzweck betrachtet werden, vielmehr sind die Adressaten möglichst direkt anzusprechen. In moderner und transparenter Form gilt es, den unmittelbaren und mittelbaren Nutzen aktueller Projekte und Pläne der Raumordnung aufzuzeigen. Der Aufbau eines „strategischen Kommunikations- und Beteiligungsmanagements“ kann in diesem Sinne das Profil einer modernen, transparenten Landes- und Regionalplanung schärfen.

Öffentlichkeits- bzw. Medienarbeit ist nicht nur aufgrund grundsätzlicher politischer Aspekte für die Raumordnung von Bedeutung, sondern auch für die Praxis der Landes- und Regionalplanung von großem Vorteil, damit ihre Akzeptanz und Überzeugungs- bzw. Durchsetzungskraft bei der Wahrnehmung ihrer Koordinierungskompetenz gegenüber den Fachpolitiken weiter gefestigt wird (vgl. Goppel 2004).

Die Raumordnung muss sich in verstärktem Maße vergegenwärtigen, dass von den Programmen und Plänen der Landes- und Regionalplanung nur indirekte Wirkungen auf den einzelnen Bürger ausgehen. Umso mehr muss neben einer generellen, adressatenorientierten Öffentlichkeitsarbeit auch der Bürger an sich gezielt informiert und einbezogen werden.

2 Potenziale einer offensiven Kommunikationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit

2.1 Funktionen der Beteiligung der Öffentlichkeit

Es lassen sich einseitige und dialogische Kommunikationswege unterscheiden. Im Gegensatz zur einseitigen Kommunikation findet bei der dialogorientierten Information ein wechselseitiger Informations- und Meinungsaustausch statt.

Eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung benötigt eine adäquate und zielgruppenspezifische Informationsaufbereitung. Dabei müssen Daten so aufbereitet werden, dass räumliche Entwicklungsprozesse sichtbar werden und sie für die Politikberatung nutzbar erscheinen. Nur wenn es gelingt, den Adressatenkreis hinreichend über Funktion, Aufgaben und Instrumente der Raumordnung zu informieren, werden auch Beteiligungsangebote an den Planungsprozessen wahrgenommen.

Beteiligung als aktive Form der Teilnahme an Planungsprozessen lässt sich in formelle und informelle Beteiligungsformen unterscheiden. Als formelle Beteiligung bezeichnet man gesetzlich vorgeschriebene Formen wie die öffentliche Auslegung der Pläne, während informelle Formen auf freiwilliger Basis funktionieren wie z. B. Arbeitskreise, Konferenzen, Einbeziehung via Internet.

Im Gegensatz zur Beteiligung sind Kooperationsverfahren meist nicht öffentlich und auf bestimmte Zielgruppen bezogen (z. B. runder Tisch, Mediationsverfahren). Der Kommunikations- und Entscheidungsprozess ist darüber hinaus konsensorientiert und

häufig dadurch geprägt, dass in Kooperationsverfahren Planung und Realisierung parallel verlaufen.

2.2 Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Raumordnung

Eine Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Aufstellung und Fortschreibung der Raumordnungspläne war bis 2005 in Bayern nicht zwingend vorgeschrieben.

Allerdings wurden bereits bisher die genehmigten Regionalpläne öffentlich ausgelegt und bekannt gemacht. Im Zuge der Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist, ist nun auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung der Pläne und Programme auf Landesebene und auf der regionalen Ebene durch öffentliche Auslegung vorgesehen. Auch das Internet wird als Ebene für die Öffentlichkeitsbeteiligung explizit genannt (vgl. Art. 15 BayLPIG).

Eine *frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung* zielt i. d. R. darauf ab, die Adressaten möglichst frühzeitig – meist informell – in die Planungsphase mit einzubeziehen. Denkbar sind in diesem Zusammenhang z. B. Expertenhearings, Workshops, Diskussionsveranstaltungen. Demgegenüber setzt eine *begleitende Öffentlichkeitsbeteiligung* auf eine wiederholte oder auch kontinuierliche Information und Einbindung der relevanten Adressaten mit dem Ziel, eine weitergehende, vertiefte Diskussion über den Planungsprozess zu führen und sein Entstehen zu begleiten (Arbeitskreise, Regionalkonferenz, runder Tisch etc.) (vgl. Danielzyk/Knieling/Hanebeck/Reitzig 2003: 135).

In jedem Fall sollte der konzeptionelle Ansatz einer Öffentlichkeitsbeteiligung von dem Grundverständnis ausgehen, dass die Raumordnung wichtige Serviceleistungen übernimmt und neben der Koordinierung von Flächenansprüchen auch in Form verbindlicher Festlegungen in den Raumordnungsplänen als wesentliche Dienstleistung eine Rechts- und Planungssicherheit für alle öffentlichen und privaten Standortentscheidungen bietet. Bezogen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich ein „Produkt- und Dienstleistungsmarketing (vgl. ARL 2001) zu einem umfassenden „strategischen Kommunikations- und Beteiligungsmanagement“ (vgl. Kapitel 4.2) weiterführen.

3 Nutzung moderner Kommunikationstechnologien in der Raumordnung

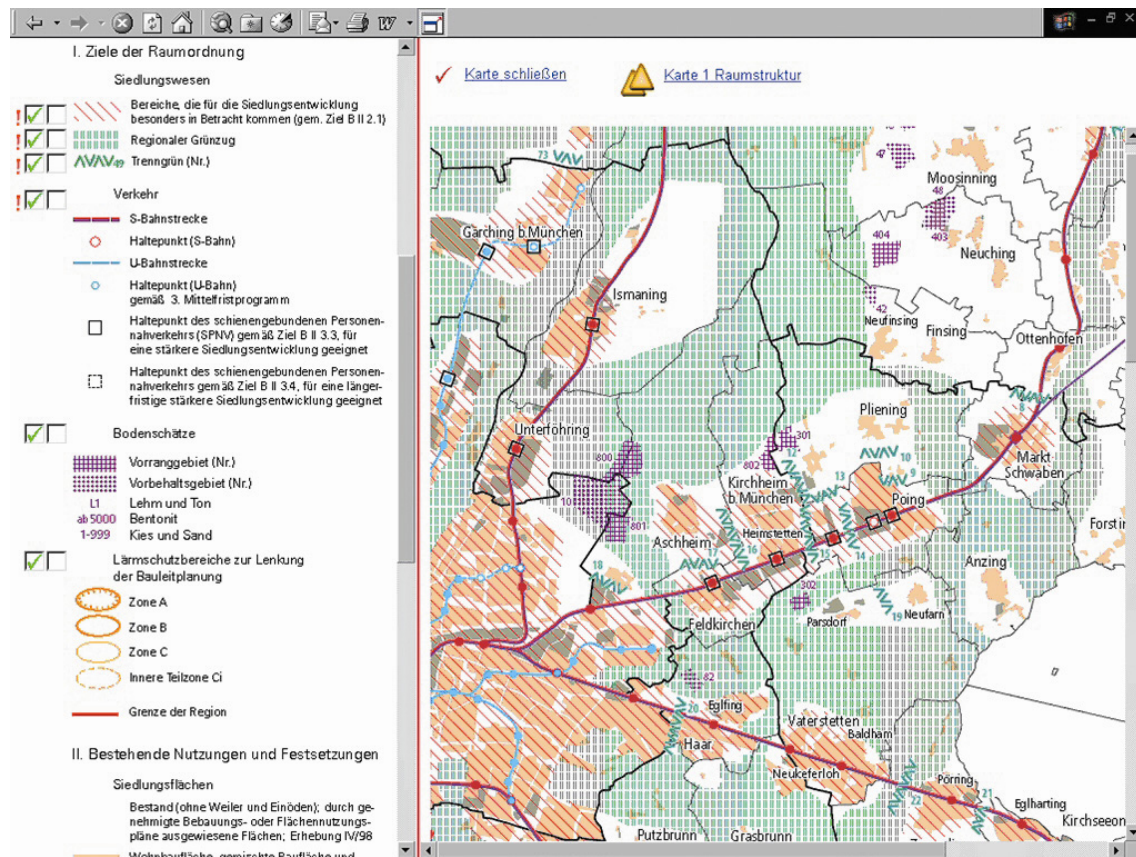
3.1 Möglichkeiten des Internets (Praxisbeispiele)

3.1.1 Moderner, zukunftsfähiger Regionalplan

Einer modernen Regionalplanung kommt eine immer wichtiger werdende Rolle bei der Lösung von Nutzungskonflikten auf regionaler Ebene zu. Die Zusammenführung der Bereiche Siedlung, Verkehr und Freiraum auf der Ebene des Regionalplans zu einem integrierten Gesamtkonzept ist in diesem Sinne als wichtiger Baustein eines regionalen Flächenmanagements zu sehen. Gerade Gebietsausweisungen zur Freiraumentwicklung und Siedlungsstruktur stellen für die Bauleitplanung bedeutende Weichen, die es zu beachten gilt.

Beispielsweise können die einzelnen kartographisch dargestellten Ebenen des Regionalplans München (z. B. regionale Grünzüge oder Vorranggebiete für Bodenschätze) im Internet unter der Adresse www.region-muenchen.com einzeln dargestellt und beliebig miteinander kombiniert werden. Der Regionalplan wird somit transparenter und kann zielgruppengerecht und aktuell abgerufen werden (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Ausschnitt aus dem Regionalplan München



Quelle: www.region-muenchen.de

Um der Regionalplanung als Zukunftsaufgabe gerecht zu werden, bedarf es einer fortlaufenden Weiterentwicklung und Modernisierung der Instrumente. Neben vielen bereits angelaufenen Projekten der „weichen Instrumente“ (z. B. Teilraumgutachten, Regionalmanagement) sollten auch die „klassischen“ Instrumente stärker als Produkte vermarktet werden. Die Fortschreibung des Regionalplans München „Regionales Siedlungs- und Freiraumkonzept“ hat neue Ansatzpunkte für einen „modernen Regionalplan“, der aktuell, schlank, flexibel und umsetzungsorientiert sein soll, aufgezeigt.

Mit der Erarbeitung von Zielen und Grundsätzen eines Regionalplans ist es nach Inkrafttreten dieser nicht getan. Wirkungsvolle Regionalplanung sollte sich im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten einerseits stärker um die Umsetzung bzw. Verwirklichung der festgelegten Ziele und Grundsätze kümmern. Andererseits muss die Transparenz über die Wirkungsweise der festgelegten Rechtsnormen deutlich erhöht werden. Hierzu können gerade für die Instrumente des „Regionalen Siedlungs- und Freiraumkonzepts“ im Sinne eines regionalen Flächenmanagements neue Planungstechniken und Medien hilfreich eingesetzt bzw. gezielt genutzt werden.

Diese Produktorientierung darf jedoch kein Selbstzweck sein. Vielmehr sollte dadurch die Intention verfolgt werden, bestimmte Zielgruppen (neben Kommunen z. B. Wohnungswirtschaft oder Kiesindustrie) direkt anzusprechen und in transparenter Darstellungsweise zu informieren bzw. einzubeziehen. Flächenmanagement auf regionaler Ebene ist ein wichtiger Schritt für ein *ebenenübergreifendes Monitoring*. In diesem Zusammenhang können die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförder-

ten Modellprojekte im Rahmen des Forschungsschwerpunktes REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement) genannt werden, die weiterführende Umsetzungsstrategien aufzeigen sollen.

3.1.2 Internet als Wirkungsebene des Raumordnungsverfahrens

Das Instrument des Raumordnungsverfahrens (ROV) bietet auf der Ebene der Landesplanung – in engem Zusammenhang mit der Regionalplanung – einen wichtigen Baustein für eine serviceorientierte Planung.

Als Instrument zur räumlichen Überprüfung und Koordinierung von raumbedeutsamen Einzelvorhaben erfüllt es wichtige Funktionen zur Konfliktlösung sowie zur Investitionserleichterung konkurrierender Nutzungsbelange. Der anerkannt hohe Stellenwert des ROV liegt insbesondere darin, dass es als ein Verfahren im Vorfeld der fachlichen Zulassungsverfahren Raum zur Diskussion und Variation eines Projektes eröffnet. Das ROV ermöglicht somit in einem frühen Planungsstadium zwischen verschiedenen in Betracht kommenden Standort- oder Trassenalternativen abzuwägen. Zudem beurteilt das ROV die Auswirkungen überörtlich raumbedeutsamer Vorhaben auf der Grundlage eines auf Konsensfindung und Akzeptanz angelegten Anhörverfahrens, in das alle im Raum Betroffenen – angefangen von den betroffenen Kommunen über die Fachstellen bis hin zur Öffentlichkeit – einbezogen sind. Das ROV schließt mit einer landesplanerischen Beurteilung ab, der wegen ihres gutachtlichen Charakters keine unmittelbare Rechtswirkung zukommt, deren faktische Wirkung jedoch auf der Objektivität und Überzeugungskraft der in ihrer Moderatorfunktion gegenüber fachlichen Belangen neutralen Landesplanungsbehörde beruht (vgl. Hohnberg 2005: 884 f.).

Gerade wenn man das ROV als serviceorientiertes Instrument begreift, bietet es sich an, es als Wirkungsebene einer offensiven Kommunikationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit zu erkennen. Im Regierungsbezirk Oberbayern stellt die höhere Landesplanungsbehörde mittlerweile die einschlägigen rechtlichen und organisatorischen Grundlagenmaterialien für die Erarbeitung und Einleitung eines ROV im Internet und damit zur Nutzung der Öffentlichkeit zur Verfügung. Auch kann sich jedermann über das Ergebnis der landesplanerischen Beurteilung informieren. Als besondere Serviceleistung für Antragsteller von ROV gibt es für die einschlägigen Themenbereiche „Checklisten“ zur Erstellung der Raumordnungsunterlagen, die von der Homepage der Regierung heruntergeladen werden können.

Im Rahmen mehrerer Projektbeispiele (z. B. Raumordnungsverfahren für eine dritte Start- und Landebahn am Flughafen München) hat die Regierung von Oberbayern auch alle Projektunterlagen im Rahmen der Anhörung der Träger öffentlicher Belange im Internet zur Verfügung gestellt. Damit soll zum einen die Transparenz erhöht werden und zum anderen können dadurch die „Papierberge“ der automatischen Zustellung der Verfahrensunterlagen gespart und Verfahrensabläufe einfacher und effektiver gestaltet werden.

3.2 Weiterentwicklung von Geographischen Informationssystemen als Informationsdrehscheibe

3.2.1 Bayerisches Rauminformationssystem (RISBY)

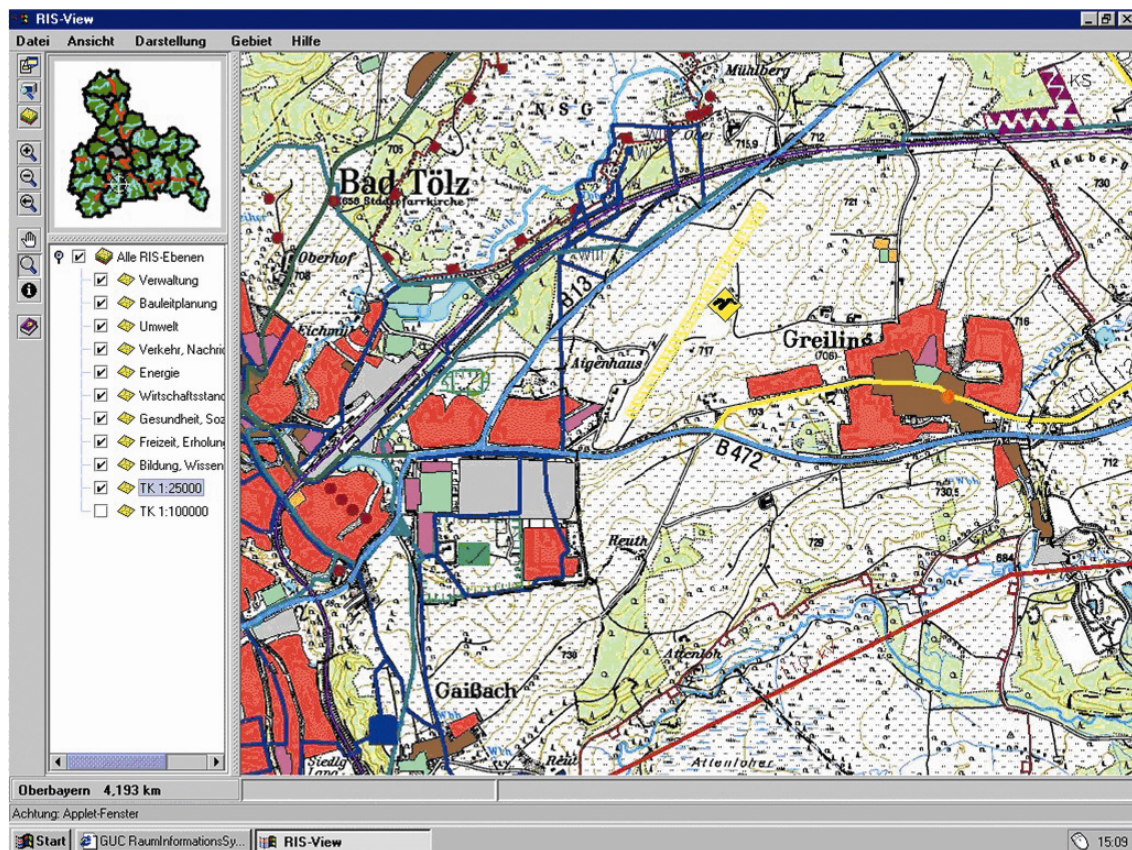
Das bayerische Rauminformationssystem RISBY wird durch das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie koordiniert und besteht aus einem Indikatorenkatalog (INKA), einem Geoinformationssystem „Raumordnungskataster“ (ROK) und „Regionalplan (RPLAN)“ sowie aus Methoden zur regionalen Analyse, Prognose und Präsentation (vgl. den Beitrag Koch in diesem Band).

Insbesondere sei hier das Beispiel des Raumordnungskatasters genannt, mit dessen Hilfe bei den einzelnen Bezirksregierungen fortlaufend raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen im Bezugsmaßstab 1:25.000 erfasst, gespeichert und ausgewertet werden.

Das Raumordnungskataster (vgl. auch Abb. 2)

- dient dazu, den bestmöglichen Überblick über den aktuellen Stand der Flächennutzung, der Umweltsituation und der Raumbeanspruchung sowie über die Verteilung der raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Vorhaben in einem Planungsraum zu erhalten,
- ermöglicht Aussagen darüber, ob einem bestimmten Vorhaben in einem konkret beschriebenen Raum andere Tatbestände oder angemeldete konkurrierende Planungen entgegenstehen,
- stellt die Informationsgrundlage für Stellungnahmen der höheren Landesplanungsbehörden zu kommunalen und fachlichen Planungen oder Genehmigungsverfahren dar,
- gibt Aufschluss darüber, welche öffentlichen oder sonstigen Fachplanungsträger von einem neu angemeldeten Projekt berührt werden und an einem förmlichen Abstimmungsverfahren zu beteiligen sind,
- liefert Informationen über Nutzungskonflikte und Flächeninanspruchnahmen für landesplanerische Verfahren,
- dient öffentlichen und privaten Planungsträgern zur Feststellung von Planungsdeeterminanten und zur Vorprüfung von Alternativen in einem sehr frühen Planungsstadium,
- systematisiert die entsprechend der Mitteilungs- und Auskunftspflicht nach Art. 26 BayLplG eingegangenen Meldungen der Fachplanungsträger,
- unterrichtet die öffentlichen und privaten Fachplanungsträger über die Erfordernisse der Raumordnung (Ziele der Landes- und Regionalplanung).

Abb. 2: Ausschnitt aus dem Raumordnungskataster Oberbayern



Quelle: Rauminformationssystem Oberbayern

Das Raumordnungskataster wird bei den höheren Landesplanungsbehörden der Regierungen geführt. Personen und Unternehmen, die ein berechtigtes Interesse an den Informationen des Katasters haben, können dort Auszüge (auf Papier oder digital) gegen Kostenerstattung erhalten. Das Raumordnungskataster stellt ein modernes Geographisches Informationssystem dar, das zur laufenden Raumbeobachtung und zu Zwecken des Monitoring bestens geeignet erscheint und das auch dem interessierten Laien wertvolle Informationen liefern kann.

3.2.2 Potenzielle Synergieeffekte durch Kombination von RISBY und SISBY

Das bayerische Rauminformationssystem (RISBY) – insbesondere das Raumordnungskataster der Bezirksregierungen – bietet eine Fülle von raumrelevanten Daten, die für die verschiedenen Nutzerkreise interessant sein können. Das von der IHK für München und Oberbayern aufgebaute Standortinformationssystem Bayern (SISBY) bietet – bezogen auf Gewerbestandorte und -immobilien – eine Fülle von raumbezogenen Daten.

Neben der Hilfestellung für ausländische Standortsuchende hat sich das Netzwerk SISBY vor allem auch als Entscheidungshilfe für bayerische Unternehmen bei Betriebsverlagerungen und -erweiterungen weiter etabliert. Dabei können online ausschließlich diejenigen Gewerbeflächen abgerufen werden, die sofort oder kurzfristig verfügbar sind.

Interessant für Nutzerinnen und Nutzer könnte eine Verschneidung dieser beiden Rauminformationssysteme (RISBY und SISBY) deshalb sein, weil sich die Menge an Rauminformationen nicht nur erhöhen, sondern durch Überlagerung bzw. Kombination

der Daten auch qualitativ verbessern ließe. So könnte es für den Nutzerkreis der Wirtschaft durchaus interessant sein zu erfahren, welche verbindlichen örtlichen und überörtlichen Planungen und Maßnahmen im angrenzenden Grundstück eines ausgewiesenen Gewerbegebiets festgelegt sind. Dies kann z. B. bei potenziellen Erweiterungswünschen eines Gewerbebetriebs durchaus bedeutend sein.

3.2.3 Landschaftsentwicklungskonzepte

Auch die in Bayern erstellten Landschaftsentwicklungskonzepte (LEK) können gerade in Kombination mit anderen Informationssystemen eine wichtige Datenbasis für alle raumrelevanten Abwägungsprozesse sein. Sinn und Zweck von LEK ist es zum einen, naturschutzfachliche Daten für eine ganze Region zusammenzustellen, und zum anderen, den Fachbeitrag des Naturschutzes zur Umsetzung des Regionalplans darzustellen. Das für die Region Ingolstadt erstellte und umgesetzte LEK und das für die Region München erstellte LEK sollen hier als Beispiele genannt werden. Ein großer Vorteil der LEK besteht darin, dass alle ressourcenbezogenen Daten flächendeckend für eine ganze Region gesammelt, kartographisch aufbereitet und als Vektor-Daten digital zu Verfügung gestellt werden. Für die Ressourcenbereiche Boden, Wasser, Luft, Biotik steht somit ein weiteres geographisches Informationssystem zur Verfügung, das ebenfalls mit anderen GIS-Systemen kombiniert werden könnte und somit deutliche Synergieeffekte nach sich ziehen würde. Diese Datenbasis kann nicht nur für die Fachbehörden, sondern auch für die Wirtschaft oder auch für die Bürgerschaft von Interesse sein.

3.3 E-Government in der Raumordnung als Darstellungsmöglichkeit einer modernen, bürgerfreundlichen Verwaltung

E-Government birgt die Chance, auf der Ebene der Raumordnung eine moderne, bürgerfreundliche Verwaltung der Öffentlichkeit zu präsentieren.

Durch die Nutzung insbesondere von geographischen Informationssystemen und des Internets können mehr Bürgernähe, mehr Transparenz und auch weitere Schritte zur Verfahrensbeschleunigung erreicht werden:

- Bürgernähe, weil Pläne und Programme für jedermann im Internet rund um die Uhr zur Verfügung gestellt werden können,
- Transparenz, weil durch graphische und textliche Erläuterungen die für Laien nur schwer verständliche Terminologie der Raumordnung verdeutlicht und Inhalte besser dargestellt werden können,
- Verfahrensbeschleunigung, weil durch das Zur-Verfügung-Stellen der Unterlagen im Internet und durch Austausch der Stellungnahmen via E-Mail eine schnellere Beteiligung und eine einfachere Auswertung möglich sind.

Gerade das oben beschriebene Praxisbeispiel „Projektunterlagen zum ROV im Internet“ unterstreicht ein neu orientiertes Verwaltungshandeln im Sinne von E-Government.

E-Government muss allerdings auch mehr umfassen als bloße Datenverarbeitung oder Bürokommunikation bzw. den Einsatz neuer Techniken. Vielmehr sollten die Techniken und Prozesse über die Grenzen der „Verwaltungsmauern“ hinaus effizient, durchgängig und medienbruchfrei neu modelliert und dieser Prozess auch mit der notwendigen Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden (vgl. Hill 2003).

In jedem Fall muss klar gemacht werden, dass E-Government kein kurzfristiges Modethema ist, sondern im Sinne einer langfristigen Perspektive Bestandteil von Verwaltungsreform werden muss. Dabei sollte E-Government nicht unter reinen Rationali-

sierungsaspekten eingeführt werden. Vielmehr sollten der Nutzen, die Qualitätsverbesserung und die Transparenz im Vordergrund stehen. E-Government in der Raumordnung sollte deshalb in eine übergreifende Strategie – in ein strategisches Kommunikationsmanagement – eingebunden werden.

4 Innovative Kommunikation und neue Strategien durch Bündelung vorhandener Instrumente

4.1 Zusammenwirken von Regionalem Standortmarketing und Regionalmanagement (als Kooperationsbeispiel)

Die Zukunftsfelder für räumliche Planung „Regionalmanagement“ und „Regionales Standortmarketing“ können im Sinne von Bündelung vorhandener Instrumente durch ihr Zusammenwirken Innovationen unterstützen.

Gerade weil der Standortwettbewerb zwischen den Regionen zunehmend härter wird, steigt auch der Bedarf nach interkommunaler Kooperation. Grundsätzlich erfordern regional unterschiedliche Stärken-Schwächen-Profile ein gruppenspezifisches Vorgehen. Insofern muss deutlich gemacht werden, dass Standortmarketing nicht als isoliertes Themenfeld zu betrachten ist, sondern im Zusammenhang mit weiteren, eher auf das Image einer Region gerichteten Ansätzen wie Regionalmarketing und -management zu sehen ist (vgl. Seidl 2003).

Ein ganzheitlicher Ansatz kann in diesem Sinne dazu führen, dass – gerade auf der Grundlage moderner Instrumente (s. o.) – an einem Strang gezogen wird und die Standortqualität des Wirtschafts- und Lebensraumes und dessen Vermarktung im Mittelpunkt steht.

Gemeinsames Kennzeichen muss es dabei sein, ein von „unten nach oben“ gerichtetes Vorgehen (bottom-up) weiter auszubauen. Investitionen können nicht staatlich verordnet werden, sie können aber staatlich unterstützt werden.

Je attraktiver eine Region durch innovative Projekte des Regionalmanagements wird, z. B. das 2008 angelaufene Regionalmanagement für die Region Ingolstadt, umso leichter ist die Investorenwerbung, weil somit wirtschaftliche Standortvorteile entwickelt werden. Gerade in der Region München ist hier das beste Beispiel in der Clusterbildung „Biotech-Unternehmen“ zu sehen. Es ist offensichtlich, dass die Erzeugung eines positiven Images einer Region dazu geeignet ist, sie für Führungskräfte attraktiv zu machen. Ein positives Image stellt somit eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiches Standortmarketing dar. Die bereits erzielten Erfolge von SISBY (s. o.) sprechen hier für sich. Voraussetzung für eine entsprechende Kooperation ist jedoch eine gemeinsame, kommunikative Plattform aller Akteure, die ständig weiter ausgebaut werden muss.

4.2 Strategisches Kommunikations- und Beteiligungsmanagement

Eine weitergehende rechtliche Festlegung von Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung ist vor dem Hintergrund der Dynamik der Raumordnung und eines erforderlichen planerischen Gestaltungsspielraums nicht unbedingt notwendig. Vielmehr sollten freiwillige Aktivitäten in und für die Region weiterhin vom Staat Unterstützung finden. Vor allem im Sinne kooperativer Planung, des New Public Managements und des Dienstleistungsmarketings kann es gelingen, eine moderne Basis für erfolgreiche Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung zu schaffen (Danielzyk/Hanebeck/Knieling/Reitzig 2004).

Um die begrenzt zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen der Planungsträger in der Öffentlichkeitsbeteiligung optimal einzusetzen, ist ein „strategisches Kommunikations- und Beteiligungsmanagement“ zu empfehlen. Demnach sollte für jede Verwaltungseinheit ein Kommunikationskonzept aufgebaut werden, das Ziele, Strategien und potenzielle Maßnahmen im Beteiligungsprozess umfasst. Eine derartige Konzepterstellung sollte dynamisch sein, sodass sie sowohl an die Ausgangsvoraussetzungen im Planungsraum als auch an sich wandelnde Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Folgende Arbeitsschritte zum Aufbau eines strategischen Kommunikationsmanagements werden dazu von Danielzyk/Hanebeck/Knieling/Reitzig (2004: 31 f.) vorgeschlagen:

- Zielbestimmung
- Analyse der Ist-Situation
- Entwicklung einer Kommunikationsstrategie
- Bestimmung des Maßnahmen-Mix.

Übertragen auf die verschiedenen Phasen der Aufstellung von Raumordnungsplänen – hier insbesondere von Regionalplänen – ergeben sich daraus folgende allgemeine mögliche Ansatzpunkte:

- Die Durchführung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung mit Beginn der Entwurfserarbeitung verbessert die Informationsgrundlage und trägt zur Lösung von Konflikten bei. Die Umsetzung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung sollte themenbezogen und adressatenspezifisch erfolgen.
- Zur Steigerung der Effizienz der öffentlichen Auslegung sollten ergänzende Formen der Information und Beteiligung eingesetzt werden. Dabei ist es sinnvoll, die Beteiligungs- und Informationsformen fortzusetzen, die bereits in der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet wurden. Daneben bieten eine aktive Pressearbeit, der gezielte Einsatz von Multiplikatoren und die Kombination der öffentlichen Auslegung mit Ausstellungen und Informations- und Diskussionsveranstaltungen die Möglichkeit, die Öffentlichkeit gezielter anzusprechen und zu interessieren. Zusätzlich erleichtern eine Beratung bei den auslegenden Stellen und Beteiligungsangebote über das Internet planerischen Laien die Mitwirkung.
- Kontinuierlich sollte sich die Raumordnung bemühen, ihre Arbeit durch begleitende Öffentlichkeitsarbeit mit einem Mix aus Pressearbeit, Print-Produkten, öffentlichen Informations- und Diskussionsveranstaltungen und Informationen bekannt zu machen.
- Besondere Vorteile und Chancen als Informations- und Beteiligungsmedium bietet das Internet. Wegen seiner selektiven Wirkung kann das Internet die traditionellen Beteiligungsformen allerdings nur ergänzen und diese (immer) noch nicht vollständig ablösen.

Es bietet sich gerade in der Metropolregion München an, ein professionelles Kommunikations- und Beteiligungsmanagement aufzubauen bzw. die vorhandenen Ansätze in diesem Sinne weiterzuentwickeln. Wichtige Schritte wurden dazu im Rahmen der Initiative Europäische Metropolregion München getan. Der bereits laufende Prozess der Reformierung und Verschlinkung der Landes- und Regionalplanung bietet zudem die Chance, durch entsprechende Aufgabenschwerpunktsetzungen Kapazitäten im Planungsmarketing zu verstärken und somit für eine verbesserte Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung zu sorgen.

5 Möglichkeiten und Notwendigkeiten zur Weiterentwicklung einer transparenten und überprüfbaren Landes- und Regionalplanung

Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung dürfen nicht als Selbstzweck empfunden werden.

Es besteht in zunehmendem Maße die Verpflichtung, Sinn und Zweck von Raumordnung transparent für jedermann darzulegen und die Öffentlichkeit auch in überörtliche Planungsprozesse einzubeziehen. Auch normative bzw. gesetzliche Vorgaben wie z. B. die bereits umgesetzte EU-Richtlinie zur Plan-UP, das Informationsfreiheitsgesetz oder auch das mittlerweile bundesweit geltende Umweltinformationsgesetz bestätigen diese Feststellung (vgl. auch den Beitrag Hensold in diesem Band).

Innovative Regionalentwicklung ist nicht ohne umfassende Informations- und Kommunikationspolitik im Sinne von Kooperation und Vernetzung denkbar. Gleichzeitig wird hierdurch der Weg für erfolgreiche Monitoring- und Evaluierungsprozesse geebnet.

In der Region München gibt es für ein umfassendes Kommunikationsmanagement Ansätze. So bemüht sich beispielsweise der Regionale Planungsverband München, bei der Fortschreibung des Regionalplans die betroffenen Träger öffentlicher Belange bereits möglichst frühzeitig mit einzubeziehen (z. B. Experten-Hearing zur Fortschreibung des Kapitels Verkehr). Auch die Versuche des Regionalen Planungsverbandes München zum Aufbau von Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten auf seiner Website (vgl. Kapitel 3.1.1) sowie die von der Regierung von Oberbayern auf ihrer Homepage geschaffenen Serviceleistungen für Projektträger zur Durchführung von Raumordnungsverfahren (vgl. Kapitel 3.1.2) sind wichtige Schritte in Richtung eines strategischen Kommunikations- und Beteiligungsmanagements. Nicht zuletzt wird durch das Projekt „Initiative Europäische Metropolregion München (EMM)“ ein medial breit angelegter Weg beschritten, um innovative Regionalentwicklung darzustellen und zu vermarkten.

Dennoch gilt es, diese vorhandenen Ansätze weiter auszubauen und die „Hemmschwellen“ zwischen den verschiedenen Planungsebenen abzubauen bzw. zu überwinden. So könnten „gute Beispiele“ aus anderen Ländern bzw. Bundesländern – z. B. die werbewirksamen Quartalshefte der Region Stockholm oder die regelmäßig erscheinenden Newsletter der Region Stuttgart – herangezogen werden, um eine breite Öffentlichkeitsarbeit auf regionaler Ebene weiterzuentwickeln.

Weiterhin kann das geplante Bereitstellen von raumrelevanten Daten (etwa des Raumordnungskatasters) im Internet dazu führen, eine breite Öffentlichkeit im Sinne einer Serviceleistung für Bürgerinnen und Bürger nicht nur zu informieren, sondern auch für Belange der Raumordnung zu sensibilisieren.

Vor allem aber durch kooperative Zusammenarbeit innerhalb der einzelnen Planungsebenen und über diese Ebenen hinweg kann es gelingen, die schwer durchschaubare Materie der Raumordnung verständlich und bürgerfreundlich zu vermitteln. Dabei ist es gerade auf der Ebene der Regionalplanung unbedingt notwendig, die politisch Verantwortlichen von Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung zu den Themen der Raumordnung zu überzeugen. Dies kann gerade über gemeinsame Projekte, die das Regionsbewusstsein stärken, gelingen. Als gutes Beispiel ist hier die Bundesgartenschau (BUGA) 2005 in München zu nennen, da sich hier neben dem zentralen Ausstellungsprojekt in der Messestadt München-Riem zahlreiche, dezentrale Projekte im Stadt- und Umlandbereich im regionalen Kontext präsentierten und immer noch präsentieren.

Wichtig erscheint es, bei der Darstellung von einzelnen Projekten im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gerade auf den regionalplanerischen Zusammenhang und damit auf die Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Regionalplans (§ 13 ROG; Art. 25 BayLplG) hinzuweisen.

Eine umfassende Einbeziehung der Öffentlichkeit in überörtliche Planungsprozesse und deren Evaluation bietet für die Raumordnung die Chance, um Akzeptanz zu werben, ihren Anliegen deutlich Gehör zu verschaffen und durch Einbeziehung öffentlicher und privater Belange ihre Durchsetzungskraft zu erhöhen. Die Planungsträger sollten dazu bereit sein, weiterführende Formen der Planungskommunikation einzusetzen.

Strategisches Kommunikations- und Beteiligungsmanagement kann als Schritt zur Modernisierung des Planungsverständnisses verstanden werden.

Dies birgt die Chance für die Raumordnung, ihre Instrumentarien und ihre Verfahren im Sinne von E-Government weiterzuentwickeln und die einzelnen Verwaltungsebenen im Sinne eines modernen, bürgerfreundlichen Staats der Öffentlichkeit zu präsentieren. Ausgewählte Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung finden sich in Tabelle 1.

Tab. 1: Ausgewählte Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsarbeit in der Raumordnung

Kommunikationsformen	Handlungsempfehlungen	Innovative Ansätze
Information	verstärkter Einsatz von News-lettern, Hintergrundinfos im Internet, Infoheften und Medienberichten über Projekte und Verfahren der Raumordnung; Öffnung und Vermarktung von raumrelevanten Geodaten	Verschneidung von raumrelevanten Geodaten des bayerischen Rauminformationssystems RISBY mit wirtschaftsrelevanten Daten des Informationssystems der IHK SISBY
Beteiligung	bürgerfreundliche und dialogorientierte Aufbereitung aller Planungsschritte (z. B. in der Regionalplanung); verstärkte Einbindung der relevanten Akteure in Arbeitskreisen, Antragskonferenzen und Hearings etc.	Dialogorientierte Darstellung der Entwicklungsstufen eines Regionalplans und Schaffung von interaktiven Beteiligungsformen im Internet
Kooperation	intensives Hinwirken auf zielgruppenbezogene Abstimmungsgespräche, runde Tische, konsensorientiertes Projektmanagement	verstärkter Einsatz von in Bayern nicht vorgeschriebenen Antragskonferenzen zur Abwicklung von Raumordnungsverfahren (Bündelung von Fachkompetenzen); Ausbau von projektbezogener Regionalentwicklung in der Regionalplanung

Information, Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit stellen die Basis für Monitoring- und Evaluierungsprozesse dar. Nur dann, wenn die oft schwer vermittelbare Ebene der Raumordnung möglichst transparent dargestellt, Nutzen und Wert adressatengerecht vermittelt und die Akteure sowie letztlich Bürgerinnen und Bürger dialogorientiert in die Planungsprozesse einbezogen werden können, sind auch die bestmöglichen Voraus-

setzungen für ein erfolgreiches Monitoring bzw. für weiterführende Evaluierungsprozesse in der Raumordnung gegeben.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2001): Für eine Modernisierung der Regionalplanung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL, Nr. 39.
- Danielzyk, R.; Knieling, J.; Hanebeck, K.; Reitzig, F. (2003): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung. Bonn. = Forschungen, H. 113 (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung).
- Danielzyk, R.; Hanebeck, K.; Knieling, J.; Reitzig, F. (2004): Raumordnung und Öffentlichkeitsbeteiligung. Praxis, Anforderungen und Empfehlungen bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen. In: Raumplanung H. 112, S. 31-36.
- Goppel, K. (2004): Raumordnung und Medien. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Raumordnung und Medien. 24. Seminar für Landes- und Regionalplaner in Bayern. Hannover, S. 1-6. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 306.
- Hill, H. (2003): E-Government – Mode oder Chance zur nachhaltigen Modernisierung der Verwaltung? In: Bayerische Verwaltungsblätter H. 24, S. 737-743.
- Höhnberg, U. (2005): Raumordnungsverfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 884-891.
- Seidl, M. (2003): Standortmarketing und Stadtmarketing. Kronach u.a. = KommunalPraxis Spezial 1/2003.